BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTATION

LIVRES BLANCS
ET
LIVRES VERTS
AU QUÉBEC
1964-1984

LIVRES BLANCS ET LIVRES VERTS AU QUÉBEC

1964-1984

"Bibliographie et documentation", 8

LIVRES BLANCS ET LIVRES VERTS AU QUÉBEC
1964-1984

Troisième édition

par

Gaston Deschênes

avec la collaboration de Madeleine Albert

Québec

Bibliothèque de l'Assemblée nationale

1986

90-02059/

Éléments de catalogage

Deschênes, Gaston.
Livres blancs et livres verts au Québec, 1964-1984 / par Gaston Deschênes, avec la collab. de Madeleine Albert. -- 3e éd. -- Québec: Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1986.
52 p. -- (Bibliographie et documentation; 8)

1. Québec (Province). Publications officielles - Bibliographie. 2. Québec (Province) - Publications officielles - Terminologie. I. Albert, Madeleine. II. Titre. III. Collection.

354.714'00819 A11B5
B52/8

015.714'053

Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Tous droits réservés
Dépôt légal - 1er trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-06592-5

INTRODUCTION

Depuis une quinzaine d'années, et particulièrement depuis 1977, le gouvernement du Québec a publié de nombreux documents identifiés par leurs auteurs, ou désignés par les observateurs de la scène politique, par des couleurs aussi variées que blanc, vert, bleu, rose et orange, tandis que des groupes de pression, des corps intermédiaires et, dernièrement, l'opposition officielle permettaient d'ajouter à cet arc-en-ciel le noir, le rouge et le beige.

Les appels téléphoniques reçus à l'Assemblée nationale et à l'Office de la langue française témoignent de la confusion que de telles appellations ont suscitée chez les citoyens intéressés aux affaires publiques. Aussi a-t-on vu certains services gouvernementaux tenter de débrouiller cette situation (1). En nous inspirant des rares travaux québécois ou canadiens sur ce sujet et en puisant dans les ouvrages britanniques, nous tenterons de faire avancer nos connaissances sur cette question en dressant une liste critique (la plus complète possible) des documents qui, au Québec, depuis quinze ans, se sont vus attribuer une couleur quelconque (2).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction V

Table des matières VI

CHAPITRE I: La tradition britannique 1

CHAPITRE II: L'expérience canadienne 5

CHAPITRE III: Livres blancs et livres verts québécois 7

CHAPITRE IV: Bilan de l'expérience québécoise 25

CHAPITRE V: Imitations et dérivés 35

CHAPITRE VI: Vers une définition québécoise 41

Notes et références 45

Index 47

I

LA TRADITION BRITANNIQUE

Comme plusieurs de nos traditions parlementaires, la coutume de désigner certains documents parlementaires sous le nom de livre blanc nous vient de Grande-Bretagne. Et, comme il s'agit d'une coutume, l'origine de cette appellation n'est pas très précise.

L'histoire des livres blancs se confond avec celle des documents déposés devant les parlementaires par ordre du Souverain ("by command"), soit, en pratique, par l'exécutif, en vertu d'une disposition législative ou à la demande des parlementaires eux-mêmes (par "adresse" ou par "ordre"). Ces documents parlementaires ("parliamentary papers") permettent aux députés d'exercer leur métier de contrôleur de l'administration publique et il est donc normal qu'ils aient commencé à proliférer en Angleterre à l'âge d'or du parlementarisme. Avant 1800, ces documents étaient peu nombreux et ceux qui méritaient d'être diffusés figuraient en appendice au Journal of the House. Dans la première moitié du XIXe siècle toutefois, les "parliamentary papers" s'accumulèrent plus nombreux et plus volumineux sur la table du greffier. On ressentit alors le besoin de les relier - d'où le nom de livres bleus ("blue books") attribué à ces documents en raison de la couleur du matériel utilisé pour les couvrir - et de les numéroter. Cette pratique donna naissance à la monumentale collection des "blue books" (3).

> A Blue Book is a government report substantial enough to require protective covers. Traditionally these covers are blue, but in recent years H.M.S.O. has often used other colours. The term is commonly applied to the reports of Royal Commissions and Departmental Committees. Presumably it came into use when the massive reports of the early Victorian Royal Commissions and Parliamentary Select Committees became a common feature of the political scene. In his novel Sybil, published in 1845, Benjamin Disraeli used the term as though it were commonplace: "On another table were arranged his parliamentary papers, and piles of blue books" (4).

Par opposition, les documents déposés dont l'épaisseur ne justifiait pas l'utilisation d'une couverture spéciale portaient le nom de white papers (5). Il n'existait donc pas de différence fondamentale entre les deux types de documents (6), et les deux appellations n'avaient rien d'officiel (7).

Une catégorie plus restreinte de documents parlementaires hérita du nom de white papers: il s'agit des documents énonçant la politique du gouvernement sur une question donnée.

> The practice of issuing these documents developed during the late nineteenth and early twentieth centuries. By and large, the initial role of the white paper was to serve as a strictly informational supplement ot existing government policies. Gradually, the papers were used as policy instruments. By 1945 the white paper was incorporated into the legislative process in a regular fashion. The object of presenting these papers was to give Parliament the information needed to provide a basis for judgment on matters of policy. Such presentation also offered the government an opportunity to test the opinion of the members of the House and the public before introducing legislation in its final form (8).

Simple document d'information, à l'origine, le "livre blanc" était donc devenu un rouage quasi normal de la procédure législative et un moyen de sonder l'opinion publique dans la mesure où la position exprimée pouvait être modifiée avant d'être traduite en législation.

Cette technique de consultation allait prendre une nouvelle envergure en avril 1967 avec la parution d'un document conjoint du Department of Economic Affairs and H.M. Treasury intitulé The Development areas: a proposal for a regional employment premium. Ce document ne contenait pas une déclaration d'intention ferme mais plutôt une première formulation d'une politique gouvernementale future; il était publié expressément pour alimenter le débat public sur cette question.

Le 6 avril, The Times surnomma ce document "The Green Paper" et le considéra comme une étape vers la publication d'un livre blanc. Une dizaine de documents semblables furent publiés entre 1967 et 1970 et, effectivement,

plusieurs d'entre eux furent suivis de livres blancs. Cokton (9) fait observer que les livres verts et les documents de travail ("consultation papers") appartiennent au même genre mais il se distinguent, en Grande-Bretagne du moins, sur certains points. En particulier, le livre vert vise à stimuler la discussion sur une politique générale en préparation alors que le "consultation paper" concerne un aspect particulier d'une politique déjà établie.

II

L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

D'après A.D. Doerr, la coutume de publier des rapports de comités parlementaires, des rapports de commissions d'enquête et d'autres documents sous forme de "blue book" était bien établie vers 1867. Doerr ne précise toutefois pas l'origine de cette appellation (10).

Le nom "livre bleu" était donné, dès le premier tiers du XIXe siècle, à la liste des "employés civils" (fonctionnaires) dressée annuellement et déposée "by command" devant les députés (11). Il s'agissait d'un document assez volumineux qui pourrait être à l'origine des livres bleus canadiens.

L'appellation "livre bleu" était certes devenue courante dans la seconde moitié du XIXe siècle puisque le député Charlton, le 5 mai 1887, faisait accepter une motion demandant que les départements publient leurs livres bleus promptement sans attendre l'ouverture de la session (12). Bourinot, quelques années plus tôt, mentionnait déjà cette expression, entre guillemets, laissant supposer qu'elle figurait dans le jargon parlementaire (13). Cinquante ans plus tard, dans une revue des publications gouvernementales, Marion Villiers Higgins explique la notion de "livre bleu":

> In addition to the annual reports which are presented to Parliament, and issued in a bound series called Annual departmental reports, the same (reports are) previously published bound in blue paper, hence the term "blue-book", which is the traditional name used by the English Government for such publications. This is published much earlier than the bound series, which makes it very welcome to libraries /.../
>
> The term "blue book" is also applied to special reports issued from time to time and similarly bound (14).

Le premier "livre blanc", d'après Doerr, fut publié par le ministère des

Finances en 1939 et contenait simplement des statistiques sur le budget. C'est seulement après la guerre, en 1945, qu'on vit apparaître les premiers livres blancs au sens où on l'entend aujourd'hui, soit des documents énonçant une politique gouvernementale (15).

De 1963 à 1968, le gouvernement Pearson utilisa cette technique pour informer le Parlement et le public sur ses intentions administratives et législatives, et sonder l'opinion des députés et du public (16).

Enfin, le gouvernement Trudeau, contemporain du gouvernement Wilson, utilisa les livres blancs comme une technique de consultation.

> The Trudeau government began the pratice of issuing white papers for the express purpose of promoting debate and bringing in Parliament and the electorate at an earlier stage of the legislative process. The government has stated that these white papers are not draft legislation, nor unalterable policy commitments. They are to be considered general statements of the government's thinking on a particular subject. Their purpose is to stimulate broad public discussion among interested groups and individuals so that the government can receive direction from those people who will be most affected by the policies. By opening the process at this stage, the government hopes, in the long run, to improve its final legislation (17).

En somme, le livre blanc canadien a évolué au cours des quarante dernières années et il n'est pas exagéré de dire qu'il se situe à mi-chemin entre les "white papers" et les "green papers" britanniques.

III

LIVRES BLANCS ET LIVRES VERTS QUÉBÉCOIS

Dresser la liste des livres blancs et des livres verts publiés par le gouvernement québécois a posé plusieurs problèmes méthodologiques.

Les listes partielles disponibles remontent rarement au-delà de 1976 et, comme les documents que nous cherchions ne s'intitulent pas toujours "livre blanc" ou "livre vert", les fichiers de bibliothèque se sont avérés peu utiles. Il en est de même des instruments de travail comme l'Index de l'actualité et la Bibliographie du Québec qui retiennent rarement les vedettes "livres blanc" ou "livre vert". Nous avons contourné cette difficulté en dépouillant de façon systématique la liste des documents déposés à l'Assemblée nationale depuis 1960 et en retenant les documents désignés comme livres blancs ou livres verts ainsi que les exposés de politique susceptibles de nous intéresser. Nous avons aussi dépouillé l'index du Journal des débats (depuis 1976).

Ce dépouillement présupposait une définition au moins sommaire des documents recherchés. Très tôt, il est apparu qu'il fallait jouer sur deux tableaux: nous avions, d'une part, des documents que les gouvernements ont présentés comme livres blancs ou livres verts et, d'autre part, des publications qui appartiennent effectivement à ce genre mais qui n'en portent pas formellement le nom. De plus, nous avions des documents que le gouvernement n'avait jamais rendu publics. Il fallait donc procéder avec des critères larges et retenir, outre les documents formellement identifiés comme livres blancs et livres verts (même si l'appellation était impropre), les publications rencontrant certains critères déduits de l'expérience britannique:

- des documents officiels endossés par le cabinet;
- des documents rendus publics au moyen d'un dépôt formel en chambre et figurant parmi les documents parlementaires;
- des documents énonçant une politique gouvernementale (livre blanc) ou exposant diverses options face à un problème donné (livre vert).

Dans la liste qui suit, nous avons utilisé certains termes dans un sens bien précis. Par exemple, un livre blanc peut être annoncé par un ministre ou le premier ministre, rendu public au cours d'une conférence de presse ou dévoilé par un journal ("fuite"), déposé formellement en chambre (il devient alors un Document sessionnel, D.S.) ou simplement distribué aux députés, présenté par le ministre, identifié par ses auteurs et désigné par la presse, les observateurs politiques ou les parlementaires eux-mêmes.

Placés en ordre chronologique, les documents sont accompagnés, lorsque cela est possible, de la cote de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec.

Québec, min. de l'Éducation, Le développement de l'équipement scolaire régional, Québec, 18 juin 1964. 24 p. polycopiées.

- déposé le 18 juin 1964 (D.S. 165)
- sous couverture blanche
- propose un plan d'équipement scolaire régional et un plan de financement des investissements (lança l'Opération 55)
- désigné plus tard sous le nom de "livre blanc sur la régionalisation scolaire" (Devoir, 11-1-1967, p. 6)

Québec, min. de l'Agriculture et de la Colonisation, L'élaboration d'une politique de revenus agricoles, Québec, mars 1965. 45 p. (Q/A38/A1/E4).

- "livre blanc" déposé lors d'une déclaration ministérielle le 25 mars 1965 (JD, 1547-1551)
- pas dans les documents sessionnels
- définit les objectifs et annonce un plan d'action
- sous couverture verte

Québec, min. des Finances, Le régime des rentes du Québec, Québec, 1965. 40 p. (Q/F5/A1/A14/R4).

- déposé le 21 mai 1965 (D.S. 157) en même temps que la loi qu'il explique
- sous couverture blanche
- présenté comme livre blanc
- désigné comme livre blanc par la presse (Devoir, 22 mai 1965, p. 10)

Québec, min. des Affaires culturelles, Livre blanc, S.l., 1965. 258 p. polycopiées (Q/A32/A1/L5).

- pas déposé en chambre mais rendu public par La Presse en septembre 1966
- identifié comme livre blanc
- a pour objet "de déterminer les fins et les moyens, à court et à long terme, d'une politique culturelle" (p. 3)
- cité abondamment par le "livre vert" de 1976 et reproduit à quelques milliers d'exemplaires à cette époque pour diffusion dans le milieu

Québec, min. de l'Éducation, La régionalisation scolaire au Québec: Livre blanc, Québec, janvier 1967. 2 vol. et annexes polycopiées.

- pas déposé en chambre et probablement jamais rendu public officiellement
- devait être rendu public en janvier 1967 (Devoir, 11 janvier 1967, p. 1) et être soumis à une commission parlementaire mais il fut contesté au sein du caucus et déboucha sur la création d'un comité qui remit un rapport le 12 juin 1968 (Devoir, 5 mai 1967)

- préambule: établir "les principes sur lesquels /Québec/ entend fonder son action dans ce domaine et les moyens qu'il a choisi d'utiliser de même que les étapes qu'il a déterminées pour atteindre ces objectifs."

Québec, min. de la Santé, Orientation pour une politique de l'enfance inadaptée, Québec, 1969. 40 p. (Q/F3/R5/O7).

- pas déposé en chambre mais rendu public par le ministre le 2 avril 1969 (Devoir, 3 avril 1969) comme un "livre blanc"
- sous couverture verte
- pas identifié comme livre blanc mais comme "document"
- dégage les principes généraux et les responsabilités en cette matière
- était en préparation depuis 3 ou 4 ans (Devoir, 30-11-1968, p. 24)

Québec, min. de la Famille et du Bien-être, Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales au Québec, Québec, novembre 1969. 41 p. (Q/F3/I5/O71)

- rendu public le 17 novembre 1969 et désigné comme "une sorte de livre blanc" (Devoir, 18 novembre 1969, p. 1)
- sous couverture blanche

- distribué en chambre le lendemain (mais non inscrit dans les documents sessionnels) et désigné par les députés comme "livre blanc" (JD, 18 novembre 1969, p. 3953)
- "dégage les fondements d'une politique articulée /.../"

Québec, min. des Affaires municipales, Proposition de réforme des structures municipales, Québec, E.O.Q., 1971, 2 vol. (Q/A36/A1/P71).

- annoncé en octobre 1970 (Devoir, 3-10-1970, p. 6)
- déposé le 10 mars 1971 (D.S. 25) et présenté comme livre blanc dans une déclaration ministérielle
- sous couverture brune
- soumet le projet de création de communautés municipales et amorce la consultation
- étudié en commission parlementaire en 1971

Québec, min. des Communications, Pour une politique québécoise des communications: document de travail, Québec, 1971, III-65-16 pages (Q/C6/A1/P6).

- déposé le 14 mai 1971 (D.S. 86) et présenté comme document de travail
- sous couverture verte
- désigné par la suite comme livre vert, particulièrement dans le livre vert de 1976 sur la politique culturelle
- "Le document que nous présentons aujourd'hui n'est pas un livre blanc. Nous n'avions ni le temps ni les moyens de le faire et il nous apparaissait par ailleurs essentiel que la politique québécoise des communications soit le résultat d'un consensus aussi large que possible. C'est un document de travail. Il tient largement compte des études, enquêtes.

/.../ Il tient compte également des opinions déjà connues.

/.../ ce document propose ici les grandes lignes, les principaux jalons et un plan nécessaire à la réalisation d'une politique en ce domaine". (p. 1)

Québec, min. de la Justice, La police et la sécurité des citoyens, Québec, E.O.Q., 1971, 184 p. (Q/J8A1/P6).

- devait être déposé en juillet, mais retardé à cause des réactions policières (Devoir, 13 juillet 1971, p. 3)
- rendu public le 30 juillet 1971 et non déposé en Chambre
- présenté, identifié et désigné comme livre blanc (voir pp. 126-127)
- étudié en commission parlementaire en décembre 1971
- but: "évaluer et proposer des solutions à l'organisation, aux structures, à l'action policière et au personnel policier" (p. 6)

Québec, min. du Travail, Pour une politique québécoise de main-d'oeuvre, Québec, 1971. 230 p.

- publication prochaine d'un livre blanc annoncée en sept. 1970 (Devoir, 9 sept. 1970, p. 3)
- terminé en mars 1971
- publication "remplacée" par une série de discours en mai 1971 (JD, 18 mai 1971, p. 1606)
- dévoilé par Le Devoir, le 16 nov. 1971
- présente les objectifs, le plan d'action et les ressources mises en oeuvre

Québec, min. des Terres et Forêts, Exposé sur la politique forestière, Québec, 1971-72. 2 vol. (Q/T4A1/E9)

- premier tome déposé le 2 nov. 1971 (D.S. 140) et pas présenté ni désigné comme livre blanc (Devoir, 3 nov. 1971, p. 11)
- le second tome du "livre blanc" devait être déposé en décembre (Devoir, 24-11-1971, p. 1) puis en février (Devoir, 28-1-1972, p. 12): il fut déposé le 28 mars 1972 (D.S. 40) et suivi d'auditions publiques
- publié sous couverture verte et désigné comme "livre vert" par le Devoir (6 avril 1972, p. 4)
- dans sa lettre d'introduction, le ministre qualifie son document de "dossier" et annonce que le second tome "définira une philosophie d'action à court, moyen et long terme que le gouvernement entend adopter..."

Québec, min. des Richesse naturelles, Les objectifs d'une politique québécoise de l'énergie, Québec, Éditeur officiel, 1973. 168 p. (Q/R5/A1/O2).

- déposé le 16 nov. 1972 (D.S. 173) mais pas présenté comme livre blanc
- sous couverture rouge
- désigné par certains comme "livre blanc" (Devoir, 15-12-1972, p. 4 et 23-3-1976, p. 2)
- indique "les objectifs" et "quelques moyens servant à expliciter les objectifs".

Québec, min. de la Justice, La justice au-delà du 50e parallèle, Québec, 1973. 136 p. (Q/J8/A1/A29/J8).

- déposé le 23 mars 1973 (D.S. 6) et présenté comme un "rapport"
- sous couverture blanche

- le document ne s'identifie pas comme livre blanc; il examine la situation et définit la politique du ministère (p. 3)
- désigné comme livre blanc par le Devoir (24 mars 1973, p. 3)

Québec, min. de la Justice, La justice contemporaine, Québec, 1975. XV-360 p. (Q/J8/A1/J8).

- annoncé en mars 1973 (Devoir, 14-3-1973, p. 4)
- déposé le 29 avril 1975 (D.S. 59)
- sous couverture blanche
- identifié comme livre blanc (p. 34)

Québec, min. des Affaires culturelles, Pour l'évolution de la politique culturelle: document de travail, Québec, 1976. 258 p. (Q/A32/A1/P6).

- déposé le 27 mai 1976 (D.S. 93); présenté et identifié comme livre vert
- sous couverture multicolore
- "Le document que je présente aujourd'hui n'est pas un livre blanc. /.../ nous n'avions ni le temps ni les moyens de le faire. Il nous apparaissait par ailleurs essentiel que les orientations et réformes proposées soient le résultat d'un consensus aussi large que possible: c'est donc un document de travail". (p. 7)
- "Les diverses propositions qu'il contient appellent sans doute des commentaires, des critiques, des suggestions, des appuis ou des oppositions. Qu'ils se manifestent". (p. 7)

Québec, min. des Affaires sociales, Livre blanc sur l'adoption, Québec, E.O.Q., 1976. III-83-12 p (Q/A37/A1/L5).

- annoncé en octobre 1976 (Devoir, 12-10-1976, p. 20)
- rendu public le 9 nov. 1976 (Devoir, 10-11-1976, p. 15)
- sous couverture blanche

- pas déposé en chambre
- "Je convie donc toutes les personnes intéressées à me faire part de leur opinion sur les propositions qui sont contenues dans ce livre blanc. Tout mémoire reçu fera l'objet d'une analyse sérieuse avant la préparation d'un projet de loi qui aura comme objet de modifier la loi sur l'adoption".

Québec, min. d'État au Développement culturel, La politique québécoise de la langue française, Québec, E.O.Q., 1977. VIII-76 p. (Q/A11/D38/P6).

- déposé le 1er avril 1977 (D.S. 75), ni présenté, ni identifié comme livre blanc
- sous couverture blanche
- "/.../ exposé succinct de la législation proposée et des considérations qui l'ont inspirée".
- "Grâce à la présente publication, les membres de l'Assemblée nationale, les organes d'information connaîtront mieux les intentions du Gouvernement /.../"

  "Dans ce document sont résumés les arguments qui justifient un acte du gouvernement. On tâche d'en éclairer les postulats et les aboutissements". (p. VII)

Québec, min. des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières, Pour une réforme de l'assurance-automobile, S.l. 1977. 68 p. (Q/C36/A1/P6).

- déposé le 15 avril 1977 (D.S. 101) et présenté comme document de travail par le ministre qui refuse de l'appeler blanc ou vert (JD, p. 694)
- désigné comme livre blanc par J.-F. Bertrand (JD, p. 694) et par Le Devoir (16-4-1977, p. 1), et comme "livre bleu" par la Tribune (10-10-1977)

- sous couverture bleue
- "Après avoir étudié un éventail de solutions possibles, le gouv. a fixé son choix sur une réforme qu'il juge la plus apte à solutionner les problèmes des québécois /.../"
- "/.../ après avoir discuté des hypothèses de solutions possibles, nous énoncerons celle qui, selon nous, constitue la meilleure réforme dans les conditions actuelle" (p. 2).
- Vise à servir d'outil de consultation (JD, 694) et annonce une tournée de consultation

Québec, min. des Affaires sociales, Livre blanc: Propositions de politique à l'égard des personnes handicapées, Québec, 1977. VI - 89 p. (Q/A37/A1/P76).

- déposé le 3 juin 1977 (D.S. 183) en même temps que le projet de loi 9
- sous couverture blanche
- "Ce cadre général de l'action du gouvernement du Québec pour les prochaines années vise avant tout à assurer l'exercice des droits des personnes handicapées et à leur favoriser l'accès aux ressources et aux richesses collectives de la société".

  "Les personnes handicapées elles-mêmes, d'abord, ainsi que toutes celles qui se préoccupent quotidiennement de les aider sont particulièrement invitées à faire connaître leur point de vue sur les propositions contenues dans ce Livre blanc de même que sur le projet de loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées". (p. ii)

Québec, min. d'État à la Réforme parlementaire, La consultation populaire au Québec, Québec, E.O.Q., 1977. 24 p. (Q/A11/L48/C6).

- déposé le 24 août 1977 (D.S. 369), présenté et identifié comme livre blanc

- sous couverture blanche
- "C'est d'ailleurs pour suivre l'exemple britannique que le gouvernement a décidé, avant de présenter à l'Assemblée nationale le texte de législation proposée, de soumettre un exposé des principales dispositions envisagées à l'examen et à la discussion des députés, des partis politique, des medias, des groupes organisés et surtout des électeurs. Ainsi, c'est à l'opinion de tous les citoyens que le gouvernement entend recourir pour le guider dans sa démarche". (p. 6)
- auditions publiques en nov. 1977

Québec, min. de l'Éducation, L'enseignement primaire et secondaire au Québec; livre vert, Québec, 1977. 147 p. (Q/E3/A1/E52)

- rendu public le 6 oct. 1977 et conçu comme un instrument de consultation; commencé sous le gouvernement précédent (Devoir, 7 oct. 1977, p. 1)
- déposé le 18 octobre (D.S. 306); sous couverture verte
- "/.../ le livre vert que le gouvernement présente aux parents, aux éducateurs et à tous les citoyens qui ont le souci de l'avenir, veut-il être avant tout un instrument de réflexion et de discussion /.../" (dans la présentation)
- suivi d'auditions publiques au début de 1978

Haut-Commissariat, à la jeunesse, aux loisirs et aux sports, Prendre notre temps, livre vert sur le loisir au Québec, S.l., 1977. 84 p. (Q/E3/J4/P7).

- prévu pour l'été 1977 (Devoir, 12 mars 1977, p. 6)
- déposé le 11 novembre 1977 (D.S. 448)
- sous couverture verte et bleue
- présente historique, bilan, priorités et solutions possibles
- annonce un livre blanc en 1978

Québec, min. de l'Énergie, L'énergie au Québec, Québec, 1977. 3 vol. (Q/R5/E5/E5).

- annoncé au début de 1977 comme livre blanc
- déposé le 20 déc. 1977 (D.S. 539) et présenté comme les trois premiers tomes du livre blanc
- sous couverture blanche
- expose l'historique, les traits significatifs et les problèmes et annonce d'autres publications portant sur "les objectifs et les moyens d'action"
- "Cette première partie du livre blanc aura d'ailleurs laissé les journalistes sur leur appétit parce qu'elle est muette sur l'avenir énergétique du Québec (Devoir, 21-12-1977, p. 2)

Québec, min. des Affaires municipales, Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires, Québec, 1978. 86 p. (Q/A36/A1/L5).

- déposé le 20 déc. 1977 (D.S. 544) en même temps que le projet de loi 96, première étape de la réforme
- la version déposée avait une couverture verte mais le ministre a précisé qu'il s'agissait d'un livre blanc (JD, p. 5062)
- "On attendait depuis longtemps une réforme du droit régissant les relations entre locateurs et locataires /.../ Aussi le gouv. a-t-il jugé opportun de rendre public dans le présent livre blanc les principaux éléments de cette réforme dont la réalisation se fera par étapes.

  .....

  "Si la première étape ne saurait soulever des débats majeurs, il n'en va pas de même pour la seconde et c'est la raison pour laquelle la formule du livre blanc a été adoptée. Tous les intéressés sont invités à faire connaître leur opinion sur les questions abordées dans ce document". (avant-propos)

Québec, min. d'État au Développement culturel, La politique québécoise de développement culturel, Québec, 1978. 2 vol. (Q/A11/D38/P62).

- une version dévoilée par la presse en mai (Devoir, 10 mai 1978, p. 4)
- déposé le 6 juin 1978 (D.S. 214), sous couverture bleue
- identifié comme livre blanc qui "constitue un programme de travail où voisinent des décisions à court terme, des alternatives à trancher, des hypothèses à explorer, des vues qui portent sur un avenir plus éloigné" (introduction)
- ni vert ni blanc, selon le Devoir (30-6-1978, p. 25)

Québec, min. de l'Énergie, La politique québécoise de l'énergie: assurer l'avenir, Québec, 1978. 76 p. (Q/R5/E5/P6).

- déposé le 20 juin 1978 (D.S., 259)
- identifié comme livre blanc dans la présentation
- sous couverture multicolore
- désigné comme "le deuxième volet du livre blanc" (Devoir, 21 juin 1978, p. 1)

Québec, min. de l'Éducation, Les collèges du Québec: nouvelle étape, Québec, 1978. XI-184 p. (polycopiées) (Q/E3/A1/C59).

- livre blanc annoncé par le ministre en juin 1978 (Devoir, 1 juin 1978, p. 10)
- déposé le 5 octobre 1978 (D.S. 353) et désigné comme livre blanc dans les Procès-verbaux
- sous couverture blanche et bleue
- présenté par le ministre (Devoir, 6 oct. 1978, p. 1) et identifié dans l'introduction comme "énoncé de politique gouvernementale"; le document entend "faire le point, définir son orientation et annoncer des

mesures spécifiques propres à assurer l'avenir des cégeps".

- désigné sous le nom de "livre blanc sur les collèges" (Devoir, 23-11-1978, p. 7)

Québec, min. d'État au Développement social, Santé et sécurité au travail, Québec, 1978. X-289 p. (Q/A11/D46/S2).

- déposé le 19 octobre (D.S., 389); présenté et identifié comme livre blanc
- couverture blanche
- expose la situation et la réforme proposée
- suivi d'une consultation

Québec, min. d'État au Développement culturel, Pour une politique québécoise de la recherche scientifique, Québec, 1979. VI-222 p. (Q/A11/D38/D69).

- déposé le 8 mars 1979 (D.S. 2) et présenté comme un livre vert
- sous couverture verte et bleue
- (Introduction, p. 11) "On aurait pu procéder à un ensemble de législations ou de règlements, présenter un énoncé de politique ou un livre blanc, confier un mandat spécial à un organisme gouvernemental ou même former une commission d'enquête. À toutes ces formules, le gouvernement a préféré celle d'un livre vert, c'est-à-dire d'un ensemble articulé de propositions et d'hypothèses, certaines mieux assurées que d'autres, soumises à la discussion des milieux intéressés et de la population en général".

Québec, min. d'État à la Réforme parlementaire, Un citoyen, un vote: livre vert sur la réforme du mode de scrutin, Québec, 1979. 116 p. (Q/A11/L48/C58).

- annoncé en février 1979 (Devoir, 24-2-1979, p. 1)

- déposé le 24 avril 1979 (D.S., 59); sous couverture verte
- examine le système actuel et les solutions possibles

Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports, On a un monde à récréer: livre blanc sur le loisir au Québec, Québec, 1979. 107 p. (Q/E3/J4/O5).

- attend l'approbation du cabinet (Devoir, 6-1-1979, p. 2)
- rendu public le 12 sept. 1979 (Devoir, 13-9-1979, p. 1)
- déposé le 9 octobre 1979 (D.S. 238)
- sous couverture blanche et jaune
- fait suite au livre vert et expose "l'essentiel de la politique du loisir que /.../ le gouvernement est disposé à mettre en oeuvre". (p. 21)

Québec, Conseil exécutif, La nouvelle entente Québec - Canada, Québec, E.O.Q., 1979. VIII-118 p. (Q/A11/E8/N68)

- annoncé à plusieurs reprises
- déposé le 1er novembre 1979 (D.S., 309) et présenté comme livre blanc
- sous couverture blanche
- pas identifié comme livre blanc

Québec, min. des Transport, 8285 autobus d'écoliers au service des Québécois. Livre blanc sur la réforme du système de transport des écoliers au Québec, Québec, octobre 1981, 22 p. (T73/A1/H85/QL).

- rendu public le 8 octobre 1981 par le ministre Michel Clair, lors d'une conférence de presse
- sous couverture bleue pâle; à caractères noirs; dessins de la couverture: orange, bleu, blanc et noir

- identifié par le ministre comme livre blanc, dans sa lettre d'introduction; de plus, dans le document lui-même, les auteurs parlent des "... objectifs" et orientations du gouvernement ..."
- désigné dans la presse comme livre blanc

Québec, min. du Revenu, Livre vert sur la situation au Québec des travailleurs et travailleuses au pourboire, s.l., août 1982. 18 p.

- annoncé (en mai 1982) pour les "prochains mois"; puis, en juillet, pour la fin du mois; rendu public à Montréal, le 11 août 1982, lors d'une conférence de presse tenue par le ministre Fréchette
- identifié par le ministre comme un livre vert, il présente quatre "solutions hypothétiques"
- désigné par la presse comme un livre vert

Québec, Comité ministériel permanent du développement social, Pour les familles québécoises. Livre vert, Québec, 1984. 114 p. (A37A1/D62/1984/GL).

- l'élaboration d'une politique de la famille constituait un engagement électoral du Parti québécois lors de l'élection générale de 1981; promis (sous la forme d'un livre vert) dans le discours inaugural du 23 mars 1983; le 11 avril 1984, le ministre Camille Laurin annonce à l'Assemblée natinale qu'il déposera un livre vert sur la famille au début de l'été
- dévoilé sur les ondes de la radio de Radio-Canada, le ou vers le 15 mai 1984
- le 4 juin, Camille Laurin confirme que le livre vert sera rendu public dans quelques jours; la publication est reportée à l'automne; rendu public le 23 octobre 1984 par Camille Laurin; déposé à l'Assemblée nationale le même jour (D.S. 84/26) par le premier ministre (sous l'appellation livre vert)

- sous couverture blanche; lettrage noir, orange, vert, illustrations (photos)
- dans sa préface, le ministre Camille Laurin n'emploie pas le terme livre vert. Il l'identifie comme document de travail, de réflexion; l'un des rédacteurs du document, M. Maurice Champagne-Gilbert, qui est également responsable de la consultation qui doit suivre cette publication, a déclaré que le livre vert n'est pas un énoncé de politique mais une base de discussion

Québec, min. de l'Habitation et de la Protection du consommateur, Se loger au Québec. Une analyse de la réalité, un appel à l'imagination, Québec, 1984. 208 p. (H32A1/S44/1984/GL).

- engagement électoral du Parti québécois lors de l'élection de 1981; annoncé pour juin 1984, avant l'ajournement de la session; annoncé comme un projet de politique d'habitation; on s'attendait à un livre blanc; publication reportée à l'automne
- rendu public par le ministre Guy Tardif, le 1er novembre 1984; déposé à l'Assemblée nationale le même jour comme "livre vert" (D.S. no 84/85)
- sous couverture grise; lettrage blanc; illustration jaune
- identifié par le ministre Tardif comme document soumis à la consultation; ce document doit déboucher éventuellement - après consultation - sur l'adoption d'une politique québécoise de l'habitation
- désigné par la presse comme un livre vert

Québec, min. des Finances, Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. Québec, 1984 (date de publication indiquée dans le document; mais en fait, il a été rendu public en janvier 1985). 389 p. (F5A1/L58/1984/GL).

- annoncé par le ministre des Finances lors du budget de mai 1983 et prévu pour l'automne 1983; le document est alors reporté à la mi-

janvier; à partir d'avril 1984, on cesse de présenter des échéances; lors du budget de mai 1984, le ministre promet la publication du document avant la fin de la session en juin; à la mi-juin, la publication est remise à l'automne; dans son discours inaugural, le premier ministre s'engage à présenter le texte avant les Fêtes; cette promesse est reprise en décembre par le successeur de M. Parizeau, M. Yves Duhaime; quelques jours avant les Fêtes, il reporte l'échéance au 10 janvier 1985

- rendu publi le 10 janvier 1985 par M. Yves Duhaime, lors d'une conférence de presse
- sous couverture blanche et verte; lettrage blanc et noir
- identifié par ses auteurs comme un livre blanc; cependant, selon The Gazette (12 janvier 1985), M. Parizeau admet qu'il s'agit en fait d'un livre vert: une présentation de différentes options de politiques. Par ailleurs, le ministre Duhaime affirme que si le gouvernement favorise la deuxième option proposée, il n'a pas encore fixé définitivement son choix;
- si le document est désigné par la presse comme le "livre blanc", les définitions qu'on en donne ne correspondent pas à cela: "projet présenté ... sans le moindre soupçon d'une engagement moral ou politique ... (R. Giroux, Le Soleil); "... tax reform discussion paper ..." (Globe and Mail); "...le livre blanc ... n'est guère qu'un plan d'action ..." (La Presse); "...document de travail ..." (Jean-Louis Roy, Le Devoir); "... le livre blanc n'est qu'une déclaration d'intention ..." (Alain Dubuc, La Presse)

IV

BILAN DE L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE

L'examen des livres blancs et des livres verts québécois démontre que le Québec a suivi la tradition britannique et l'exemple canadien dans l'utilisation de ces techniques d'information ou de consultation. Comme le Canada, le Québec a connu plusieurs types de livres blancs: certains exposaient des intentions fermes, tant au niveau des principes que des modalités; d'autres, fermes au niveau des principes, étaient soumis à la consultation (auditions publiques devant une commission parlementaire, tournée d'information-consultation, etc.). Seule une étude serrée des livres blancs, de leur contenu et de leur destinée, pourrait permettre de les départager en fonction de ce critère.

Il ne faut pas se fier à la couleur de la couverture des documents pour en qualifier le contenu. Toutefois, les documents identifiés officiellement comme "livres blancs" ou "livres verts" respectent généralement la distinction classique entre les deux genres de documents. Le livre blanc sur l'énergie constituerait l'une des rares exceptions. En effet, pris séparément, les trois premiers tomes publiés en 1977 mériteraient plutôt le nom de livre vert puisqu'ils ne contiennent pas de positions gouvernementales. C'est en considérant le document produit en 1978 comme un quatrième tome qu'on peut attribuer à l'ensemble des quatre documents le nom de livre blanc. Le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers présente un autre cas intéressant. C'est plus un livre vert qu'un livre blanc, ou encore un livre blanc inachevé, dans la mesure où le gouvernement présente des options sans fixer son choix.

Il faut aussi placer dans une catégorie à part les documents qui n'ont jamais été rendus publics (ex. le livre blanc de 1965 sur la culture) et ne pas considérer comme condition essentielle le dépôt formel devant les membres de

l'Assemblée nationale; autrement, il faudrait écarter plusieurs livres de notre liste.

Par ailleurs, on constate une tendance de plus en plus accentuée à refuser de présenter comme livres blancs des documents qui répondent pourtant à la "définition classique" ou qui s'en rapprochent beaucoup.

C'est ainsi que, ces dernières années, on a vu se multiplier les "documents de consultation", qui s'apparentent aux livres verts, et les "énoncés de politiques" et "les plan d'action" qui auraient tout aussi bien pu s'appeler "livres blancs".

Québec, min. de la Fonction publique, Pour une politique de rémunération: principes et règles de rémunération pour les salariés du secteur public, Québec, 1971. 20 p. (Q/F6/A1/P6).

- déposé le 30 mars 1971 (D.S. 47) au moment d'une déclaration ministérielle
- ce document "contient les principes et règles à partir desquels le Gouvernement, de concert avec ses partenaires, entend définir pour une période de trois ans /.../ ses propositions relatives aux salaires /.../ (p. 3)

Québec, min. de l'Éducation, Les principes de la politique scientifique du Québec, Québec, 1971. 34 p. (Q/E3/E58/P7).

- déposé le 15 décembre 1971 au moment d'une déclaration ministérielle mais ne figure pas parmi les documents sessionnels
- préparé par le comité des politiques scientifiques et approuvé par le cabinet

- expose les grandes lignes selon lesquelles le gouvernement entend agir (JD, p. 5061)

Québec, min. des Communications, Le Québec, maître d'oeuvre de la politique des communications sur son territoire, Québec, 1973. 117 p. (Q/C6/A1/Q4).

- déposé le 4 décembre 1972 (D.S. 20) par l'adjoint du ministre au lendemain d'une conférence fédérale-provinciale sur les communications
- présente la position du Québec telle qu'exposée la veille par le ministre

Québec, min. des Affaires sociales, La périnatalité: une politique du ministère des Affaires sociales, Québec, 1973. 83 p. (Q/A37/P5/P4/1973).

- déposé le 6 décembre 1973 (D.S. 25)

Québec, min. de l'Éducation, Vers un nouveau mode de fonctionnement du système d'enseignement élémentaire et secondaire au Québec, Québec, juin 1975. 162 p. (Q/E3/A1/V4).

- déposé le 18 juin 1975 (D.S. 131) et présenté comme document de travail
- amorce une consultation "qui pourrait déboucher sur la publication d'une livre blanc" (Devoir, 19 juin 1975, p. 1)

Québec, min. de l'Éducation, L'école québécoise: énoncé de politique et plan d'action, Québec, 1979. 163 p. (Q/E3/A1/E26b).

- annoncé en avril 1978 comme la suite du livre vert (Devoir, 26 avril 1978, p. 3)
- déposé le 20 février 1979 (D.S. 605); pas présenté ni identifié comme livre blanc

- pas désigné comme "livre blanc" par le Devoir mais comme un livre aux contours "indécis" (Devoir, 23 février 1979, p. 4)
- désigné par plusieurs comme "livre orange" à cause de sa couverture
- "L'énoncé de politique et le plan d'action qui en sont résultés veulent être avant tout un recueil des décisions du gouvernement. L'ensemble des suggestions et propositions colligées à la suite de la consultation a été soumis à l'examen attentif du ministère de l'Éducation, puis du Comité ministériel permanent du développement culturel, avant d'être étudié au Conseil des ministres". (p. 12)

Québec, min. d'État au Développement économique, Bâtir le Québec: énoncé de politique économique, Québec, E.O.Q., 1979. XXVIII-523 p. (polycopiées) (Q/A11/D43/B38).

- annoncé pour l'automne 1977 (Devoir, 26-5-1977, p. 1) et présenté comme livre vert
- annoncé pour l'été 1979 (Devoir, 25-1-1979, p. XIII) et présenté alors comme énoncé de politique
- rendu public le 6 sept. 1979 (Devoir, 7-9-1979, pp. 1 et 15) et présenté comme énoncé de politique
- sous couverture bleue
- pas identifié ni désigné comme livre blanc ou vert

Québec, min. d'État au développement culturel, Un projet collectif. Énoncé d'orientations et plan d'action pour la mise en oeuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique, Québec, 1980. 106 p. (Q/A11/D38/E36).

- déposé le 16 juin 1980 (D.S. 578)
- sous couverture blanche

Québec, min. d'État au Développement culturel et scientifique, La juste part des créateurs. Pour une amélioration du statut socio-économique des créateurs québécois, Québec, 1980. 82 p. (Q/A11/D38/J88)

- rendu public et déposé le 2 décembre 1980 (D.S., 65); sous couverture blanche
- présenté comme "énoncé de politique" mais désigné comme "livre blanc" (Le Soleil, 3 déc. 1980, p. E9)
- propose, à court terme, des mesures correctives, à moyen terme, diverses hypothèses à considérer, et, à long terme, une réforme globale de la législation

Québec, min. d'État au Développement culturel et scientifique, Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles, Québec, mars 1981. 78 p. (Q/D38/A98/QL).

- rendu public le 3 mars 1981 par le ministre Jacques-Yvan Morin
- sous couverture grise, caractères bleus
- identifié dans son sous-titre comme un plan d'action; dans la présentation du ministre, ce dernier signale que ce document "... constitue désormais la politique du gouvernement du Québec ..."
- désigné par la presse comme un plan d'action, une politique; on le compare à d'autres "... grands documents d'orientation ..."
- désigné comme livre blanc par le ministre Gérald Godin (81-10-05)

Québec, min. de l'Éducation, L'école. Une école communautaire et responsable, Québec, juin 1982. 99 p. (E3/A1/E26c/QL).

- annoncé par le ministre le 11 juin 1982. Confirmation après de nombreuses fuites ("long-awaited, much-leaked"), par le cabinet du ministre, le 17 juin 1982; le document avait été transmis au Conseil

des ministres en avril et son contenu y fut entériné à la séance du 16 juin 1982

- déposé à l'Assemblée nationale le 21 juin 1982, par le ministre Camille Laurin (D.S. no 82/476); également rendu public lors d'une conférence de presse, le même jour
- sous couverture blanche, à caractères rouges et bleus
- identifié par le ministre Laurin, dans sa présentation, comme "... une proposition ... c'est-à-dire une position que l'on met de l'avant, que l'on soutient, que l'on est prêt à défendre, mais qu'on ne saurait soustraire à la libre discussion"
- désigné comme livre blanc par la presse et les observateurs

Québec, min. des Transports, De nouvelles avenues pour le taxi, Québec, 1982. 44 p. (T73/A1/D45/QL).

- rendu public par le ministre des Transports, M. Michel Clair, le 25 août 1982 à Québec
- sous couverture blanche, à illustrations beiges, brunes et violettes
- dans sa lettre de présentation, le ministre qualifie ce document de "plan d'action"; il le soumet pour fins de consultation; dans l'introduction, on parle d'un "programme d'action proposé"; lors de la commission parlementaire, le ministre nie formellement qu'il s'agisse d'un livre blanc: "C'est une proposition qui est sur la table, qui est discutable, quasiment dans son ensemble"
- la presse (Le Devoir) parle de la "nouvelle politique"
- désigné par le critique de l'opposition (M. Bissonnet) comme un livre blanc

Québec, min. des Affaires culturelles, Des actions culturelles pour aujourd'hui. Programme d'action du ministère des Affaires culturelles, Québec, 1983. 69 p. (A32A1/A57/1983/QL).

- document rendu public le 3 mai 1983 par le ministre Richard
- déposé à l'Assemblée nationale le 3 mai 1983 (D.S. no 83/100)
- sous couverture brune, à illustrations blanches et roses; lettrage blanc
- identifié par le ministre, dans son avant-propos, comme "programme d'action"; M. Richard indique que "... nous prenons une nouvelle orientation ..."
- désigné et qualifié dans la presse par les termes suivants: le "livre" de M. Richard; "his new program"; "the minister's new statement"; "plan d'action"; etc.

Québec. Le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, Le choix des régions. Document de consultation sur le développement des régions, Québec, juin 1983. 132 p. (A11E8/C45/1983/QL).

- Le Soleil en dévoile les grandes lignes en février 1982; publication annoncée par le ministre à la mi-avril 1983 (publication prévue pour avant la fin de la session en juin); a reçu l'aval du Conseil exécutif en juin 1983
- déposé à l'Assemblée nationale le 9 juin 1983 (D.S. 172)
- sous couverture bleue; illustrations en plusieurs couleurs; lettrage blanc
- identifié (sur la couverture) comme document de consultation; présenté et qualifié par le ministre comme "un document de réflexion et non pas un Livre blanc susceptible d'entraîner presque automatiquement des réformes majeures ..." (La Presse, 23 sept. 1983)
- désigné par la presse comme document de consultation; document de réflexion; livre blanc; livre arc-en-ciel; document de travail

Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (avec la collaboration des ministères et organismes concernés), Aménager l'avenir. Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, Québec, 1983. 126 p. (A11E8/A54/1983/QL).

- rendu public, lors d'une conférence de presse tenue le 17 juin 1983, par François Gendron
- déposé à l'Assemblée nationale le 17 juin 1983 (D.S. no 83/210)
- sous couverture bleue, à dessins verts et gris; lettrage blanc
- présenté par le ministre comme représentant "les orientations du gouvernement" (lors de dépôt à l'Assemblée nationale); dans sa lettre de présentation, le ministre Gendron souligne que: "Pour la première fois, l'ensemble des orientations gouvernementales et ministérielles affectant le territoire sont regroupées et présentées dans un même document"; lors de la conférence de presse, le ministre Gendron identifie cette publication comme un "document d'information"

Québec, min. du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Le temps de l'excellence: un défi québécois. La politique québécoise de développement de l'excellence sportive, S.l., février 1984. 112 p.

- publication d'abord prévue pour le 15 février 1984
- document rendu public le 28 février 1984 à Montréal, lors d'une conférence de presse du ministre Guy Chevrette
- présenté par le ministre comme une "politique"; identifié par ses auteurs comme "une politique" (sur la couverture) et à l'intérieur du document, on parle spécifiquement d'"orientations" et de "choix", d'énoncé de politique
- désigné par la presse comme une nouvelle politique, de nouvelles orientations, une politique globale, un train de mesures énergiques

Québec, LAURIN, Camille, MAROIS, Pauline et LEBLANC-BANTEY, Denise. Un projet d'éducation permanente. Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes, S.l., 1984. 77 p. (E3A1/P76/1984/GL).

- fait suite aux travaux de la Commission d'étude sur l'éducation des adultes (commission Jean), qui avait remis en février 1982 un projet d'énoncé de politique
- dévoilé par Le Devoir, le 28 décembre 1983
- rendu public lors d'une conférence de presse conjointe des ministres Laurin, Marois (Pauline) et Leblanc-Bantey, le 29 février 1984
- identifié par les trois ministres, dans leur présentation, comme un énoncé de politique dont l'objet est de "définir les visées et les moyens de l'action gouvernementale en matière d'éducation des adultes et de s'assurer que l'ensemble des ministères qui participeront à sa mise en oeuvre se donneront des objectifs et des priorités accordés aux grandes missions économique, sociale ou culturelle qu'ils poursuivent"
- désigné par la presse comme: énoncé de politique, nouvelle politique, projet de politique, plan d'action

Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, Politique de revitalisation des centres-villes, Québec, 1984. 57 p. (A11A38/P64/1984/GL).

- préparé suite à un mandat du Comité ministériel permanent de l'aménagement et du développement régional
- rendu public le 12 avril 1984 par le ministre François Gendron, lors d'une conférence de presse; déposé le même jour à l'Assemblée nationale (D.S. 554)
- document approuvé par le Conseil des ministres
- sous couverture bleue, lettrage blancs et bleus, illustration (photo)
- dans sa présentation, M. Gendron l'identifie nettement comme "une politique"; il parle également des "orientations"

- dans la presse, on ne le désigne pas formellement comme livre blanc ou livre vert

IMITATIONS ET DÉRIVÉS

À la fin des années soixante, ces techniques d'information ont dépassé le cadre parlementaire et plusieurs institutions ont publié des documents appelés livres blancs ou livres verts pour exposer leurs positions sur certains sujets majeurs:

Conseil supérieur du livre, Livre blanc sur l'affaire Hachette, Montréal, 1969. 6 f. polycopiées.

C.E.Q., Comité du livre vert, Le livre vert sur la participation à la planification et aux prises de décisions par l'animation sociale, Québec, 1969. 64 p.

Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec, Livre blanc sur le contrôle de la médecine en milieu hospitalier, Montréal, 1970. 22-22 p.

C.E.Q., Premier plan livre blanc sur l'action politique, Québec, 1971. 39 p.

O.P.D.Q., Livre blanc sur l'orientation du développement de l'Estrie, Québec, 1972. XXV-228 p.

- Bien que publié par l'O.P.D.Q., ce document n'engageait pas le gouvernement, ni l'O.P.D.Q.

École polytechnique de Montréal, Dir. des études, Livre blanc sur les programmes d'études et d'enseignement à l'École polytechnique de Montréal, Montréal, 1976. 97 p. (polycopiées).

Cette tendance à imiter le Parlement semble avoir pris fin vers 1976. En novembre 1977, les députés du Parti québécois de la région de Montréal auraient préparé un "livre vert" sur l'habitation qui devait être publié en janvier 1978 (Devoir, 1 novembre 1977, p. 3) mais ne l'a pas été.

Par ailleurs, prenant à la lettre le mot "livre blanc", deux maisons d'édition ont publié des livres tout à fait blancs où le "lecteur" pouvait inscrire ses "politiques personnelles":

Le livre en blanc des Éditions Saint-Yves, Sainte-Foy, Éd. Saint-Yves, 1975. 96 p.

Le livre blanc, Montréal, Stanké, 1976. 176 p.

Au début des années soixante-dix, mais surtout depuis trois ou quatre ans, il devint une mode d'attribuer une couleur significative ou purement descriptive à divers documents.

Dans un premier temps, les Québécois adoptèrent un style déjà en vogue ailleurs en publiant des réquisitoires sous la forme de "livres noirs":

Association québécoise des professeurs de français, Le Livre noir: De l'impossibilité (presque totale) d'enseigner le français au Québec, Montréal, Éd. du Jour, c. 1970. 111 p.

Fédération des femmes du Québec, Livre noir de la F.F.Q. sur la condition féminine /.../, S.l., 1978. 27 p.

- Remis au ministre responsable de la Condition féminine le 5 mai 1978, ce document fut déposé le 9 mai 1978 (D.S. 152).

(Livre noir?)

- Le comité ouvrier de Bécancour publia un livre noir sur la formation professionnelle en 1979 (Devoir, 31 mars 1979, p. 2)

Puis, au cours des trois dernières années, la mode se diversifia, laissant libre cours à la fantaisie:

Conseil du statut de la femme, Pour les Québécoises: égalité et indépendance, Québec, 1978. 335 pages et annexe.

- D'abord annoncé comme un "livre rose" sur la condition féminine (Devoir, 2 sept. 1977, p. 2), ce rapport a été déposé le 25 octobre 1978 (D.S. 394) après avoir été rendu public l'avant-veille. Le Devoir l'avait alors désigné comme "livre vert" mais la présidente du C.S.F. précisa qu'il ne s'agissait ni d'un livre blanc, ni d'un livre vert (Devoir, 24 oct. 1978, p. 1).

Québec, min. des Communications, D.G.C.A., Vers une politique du cinéma au Québec, Québec, 1978, 212 p.

- Au cours de l'été 1978, le ministre des Communications annonçait la parution prochaine du "livre bleu sur le cinéma" en précisant qu'il s'agirait d'une simple instrument de travail (Devoir, 4 août 1978, p. 10).

- D'abord intitulé Pour une politique du cinéma, le document inspira un jeu de mots facile lorsqu'il apparut sous son nouveau titre: le livre bleu Vers une politique du cinéma au Québec devint le "livre bleu-vert".
- Finalement, le document fut publié le 16 novembre 1978 et simplement qualifié de "document de travail"; le contenu du document ne permet pas de le placer dans la liste des livres verts.

Secrétariat québécois de l'Année internationale de l'enfant, L'Année internationale de l'enfant au Québec: et après? Québec, min. de la Justice 1979. 45 p.

- Publié à l'occasion de l'Année de l'enfant, ce document a été préparé par des comités régionaux qui y ont résumé les besoins et les aspirations des jeunes.
- Édité sous couverture bleue, ce document a été remis aux députés le 27 novembre 1979 et qualifié par la presse de "livre bleu". Au printemps 1980, le même document a été réédité en format de poche.

Réseau d'action et d'information pour les femmes, Le livre rouge de la condition féminine, Sillery, 1980. 263 p.

- La couleur choisie pour la couverture et le titre de ce document voulait signifier l'urgence de la situation des femmes québécoises.

Parti libéral du Québec, Commission constitutionnelle, Une nouvelle fédération canadienne, Montréal, 1980. 145 p.

- Lancé le 19 janvier 1980, deux mois après le livre blanc sur la souveraineté-association, le document contenant la position constitutionnelle de l'Opposition officielle a été surnommé "livre beige" par les journalistes en raison de la couleur de sa couverture. Certains

adversaires du Parti libéral y ont vu l'occasion d'associer contenant et contenu, l'un et l'autre étant jugés ternes et peu reluisants. D'autres, ignorant la couleur de la couverture, y ont vu un "livre noir" (Presse, 11 janvier 1980).

Parti libéral du Québec, La société libérale de demain, Montréal, 1981. 150 p.

- Ce projet de programme officiel du Parti libéral du Québec a été appelé "livre rouge" par la presse à cause de la couleur de sa couverture.

Ryan, Claude, L'avenir de l'école québécoise. Le livre blanc de Camille Laurin: des problèmes mal posés, des solutions irréalistes. Rapport soumis au groupe parlementaire libéral. S.l., 8 novembre 1982. 145 pages.

- Document soumis le 8 novembre 1982 au caucus libéral qui l'a accepté d'emblée.
- M. Ryan lui-même ne semble pas avoir qualifié son document de "contre-livre blanc"; cependant M. Gérard D. Lévesque affirme: "Il s'agit plus que d'un document de travail, c'est une étude qui trace des perspectives d'avenir (...)
- "Par son ampleur, le rapport Ryan sur l'éducation peut être considéré d'égale importance que le livre beige sur la constitution ou le livre rouge sur les orientations générales du PLQ. À n'en pas douter, plusieurs de ses propositions, sinon la presque totalité, feront partie du prochain programme électoral du Parti libéral du Québec." (Le Devoir, 9 nov. 1982)
- La presse qualifie ce document de "contre-livre blanc", ou même carrément de livre blanc.

VI

VERS UNE DÉFINITION QUÉBÉCOISE

Comme notre étude l'a démontré, il n'existe pas de normes concernant les livres blancs et les livres verts. Ces documents figurent parmi les "usages parlementaires" et ils sont utilisés selon la volonté des dirigeants du parti gouvernemental.

Notre objectif n'est pas d'établir des normes formelles mais de contribuer à une meilleure connaissance de ces documents que le public a vu se multiplier au cours des dernières années en espérant que la confusion qui est apparue en cette matière se dissipe pour une meilleure compréhension des rouages parlementaires.

Nous avons préféré revoir l'expérience québécoise dans ce domaine avant d'esquisser une définition qui soit vraiment cohérente avec nos institutions plutôt que de reprendre, sans les confronter avec la réalité, les rares définitions proposées par des auteurs québécois.

En fait, nous n'avons pas trouvé de définitions formelles à l'exception de celles qu'avait proposée verbalement Jean-Charles Bonenfant:

LIVRE BLANC

> Document du gouvernement portant sur une question d'intérêt public. Il expose la problématique, les objectifs qui peuvent être poursuivis à l'égard de cette question, les moyens qui peuvent être mis en oeuvre et, finalement, l'option que le gouvernement privilégie.

LIVRE VERT

> Document portant sur une question d'intérêt public. Il expose la problématique, les objectifs qui peuvent être poursuivis à l'égard de cette question, les moyens qui peuvent être mis en oeuvre, sans indiquer l'option que le gouvernement privilégie. (18)

Bonenfant n'a pu référer son interlocuteur à ses écrits car il n'avait pas défini les livres blancs et les livres verts dans ses publications. Et, s'il avait consigné ses définitions verbales par écrit, il aurait probablement constaté, en se relisant, qu'un élément important manquait à sa définition, un élément qui rejoint l'origine même des livres blancs, soit le dépôt en chambre. À de rares exceptions, les livres blancs et les livres verts sont rendus publics par un dépôt formel devant les députés et il apparaît difficile d'appeler livres blancs ou livres verts des documents qui n'auraient pas franchi cette dernière étape de leur conception. (19)

Les définitions que nous présentons au terme de cette étude contiennent les critères qui distinguent les livres blancs des livres verts, et ces deux types de documents des autres documents gouvernementaux publiés ou confidentiels ainsi que des énoncés de politique rendus publics par une déclaration ministérielle devant l'Assemblée ou un discours prononcé ailleurs.

Ainsi, un livre blanc est un

> **document que l'Exécutif soumet au Parlement pour exposer un problème d'intérêt public ainsi que les mesures (administratives ou législatives) qu'il entend prendre pour le résoudre.**

Par ailleurs, un livre vert est un

> **document que l'Exécutif soumet au Parlement pour exposer un problème d'intérêt public ainsi que les mesures (administratives ou législatives) qui pourraient être prises pour le résoudre.**

Le livre blanc, peut accompagner et expliquer un projet de loi, annoncer une mesure administrative ou exposer un programme qui se réalisera dans une série de textes législatifs. Ferme et résolu au niveau des principes, le livre blanc peut faire l'objet de consultation populaire et subir des modifications au niveau des modalités d'application de ces principes. Le livre vert, pour sa part, est justement conçu comme "un outil de consultation" ou "un document de travail" mais cette dernière appellation peut semer la confusion étant donné les

innombrables documents de travail qui circulent à tous les paliers de l'*administration*.

Quant aux livres de toutes sortes affublés de noms évoquant la couleur de leur couverture, ils se situent en marge des usages parlementaires. Plusieurs citoyens se sont adressés à des services d'information gouvernementale pour demander: "Qu'est-ce qu'un livre bleu?" ou "Qu'est-ce qu'un livre beige?" Il faut répondre qu'il n'existe pas de livres beiges, rouges ou roses comme il existe des livres blancs et des livres verts. Ces dernières appellations désignent une catégorie de documents gouvernementaux: il s'agit de termes génériques tandis que "livre beige", par exemple, désigne une publication lancée en janvier 1980 et surnommée "livre beige" en raison de la couleur de sa couverture (20). Il s'agit donc d'un terme spécifique. Seuls les livres noirs constituent, dans nos usages politiques et administratifs, une catégorie de documents comparable aux livres blancs et aux livres verts (21).

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Une de ces tentatives a été réalisée au service des publications gouvernementales de la Bibliothèque administrative où Mario Day a effectué une recherche documentaire, à la demande de l'Éditeur officiel, en vue d'une éventuelle normalisation des expressions "livre blanc" et "livre vert".

2. Nos recherches entreprises dans les premiers jours de 1980 ont coïncidé avec celles de monsieur Michel Gélinas, de l'École nationale d'administration publique, et les échanges d'information qui ont suivi permettent de croire que notre liste de "livres" est la plus complète jamais dressée dans le contexte québécois. Dans ce travail, nous avons aussi eu accès à la documentation accumulée par monsieur Gaston Bernier, de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

3. James G. Ollé, An Introduction to British Government Publications. 2nd edition, London, Association of Assistant Librarians, 1913, p. 58; Wilding and Laundy, An Encyclopaedia of Parliament, 4th edition, London, Cassell, 1972, p. 145; le comte de Franqueville, Le gouvernement et le parlement britannique, tome 3, La procédure parlementaire, Paris, Rothschild, 1887, pp. 257-263.

4. Ollé, op. cit., p. 58.

5. Ibid; Abraham and Hawtrey, op. cit., p. 5; Wilding and Laundy, op. cit., p. 787.

6. Abraham et Hawtrey définissent ainsi le "livre bleu":

> "A term loosely applied to government publications bound in a blue paper cover. Broadly speaking, the bulkier papers are issued in this form because of their size, so it follows that a blue book, like a white paper, may be any form of government publication" (p. 43).

7. Seule l'expression "white papers" apparaît dans le classique ouvrage d'Erskine May et cela, dans les récentes éditions (voir 19e édition, 1976, p. 255).

8. A.D. Doerr, "The role of white papers", dans The Structure of Policy-Making in Canada (Toronto, Macmillan, 1971) p. 180.

9. P. Cockton, "Green Papers", dans Ford List of British Parliamentary Papers, 1965-1974, together with specialist commentaries (Nendeln, KTO Press, 1979), pp. XXXV-XXXIX.

10. Doerr, loc. cit., p. 1980.

11. L'index des Journaux de la Chambre d'Assemblée du Haut-Canada compilé par Todd et couvrant les années 1825 à 1840 indique que cette appellation était utilisée dès 1824. L'absence d'index cumulatif nous empêche d'en dire autant pour le Bas-Canada mais un sondage rapide dans les journaux nous a permis de retracer le livre bleu de 1834 (Journaux, 1835, p. 166). La même liste existait sous le même nom dans les années 1850 (Journaux de l'Assemblée législative du Canada, 11 octobre 1852) et à la veille de la Confédération (Voir Olga Bernice Bishop, Publications of the Government of the Province of Canada, Ottawa, 1963, pp. 88-89).

12. House of Commons Debates, May 5, 1887, p. 295. Voir Beauchesne, Règlement annoté /.../, 4e édition, Toronto, 1964, p. 184.

13. Bourinot, Parliamentary procedure and practice, Montréal, Dawson, 1884, p. 274.

14. M.V. Higgins, Canadian government publications, a manual for librarians, Chicago, American Library Association, 1935, pp. 8-9.

15. Doerr, loc. cit., p. 181.

16. Ibid., p. 182-184.

17. Ibid., p. 185.

18. Mario Day, Recherche sur les définitions de livre blanc, livre vert, etc..., Québec, Bibliothèque administrative, 1977, pp. 6-7.

19. Notre liste de livres blancs ou verts contient des documents qui n'ont pas été terminés et quelques autres qui n'ont pas été déposés en chambre ou qui ont d'abord été rendus publics à l'extérieur de l'Assemblée avant d'être déposés. Une interprétation stricte des notions de livres blancs et de livres verts écarterait les premiers, parce qu'ils ont avorté, et rangerait les sept autres parmi les cas exceptionnels.

20. D'un certain point de vue, il y a un précédent au "livre beige". Au début des années soixante-dix, le Parti québécois, alors parti d'opposition, avait publié le Budget de l'an 1, exposant ce que serait la politique budgétaire d'un gouvernement péquiste. Il s'agissait donc d'un document de même nature que celui du Parti libéral.

21. Nous n'avons pas fait allusion, dans cette étude, aux documents que certains États d'Europe continentale ont publié ou publient sous les noms de livres jaunes (France), blancs (Allemagne), verts (Italie), rouges (Autriche) ou gris (Belgique). Pour la plupart, ces documents appartiennent à un genre différent: il s'agit de "recueils de documents" et la définition que les grands dictionnaires en donnent (Lexis (1975), p. 1008; Grand Larousse (1977), p. 3090) ne peuvent que diriger vers une mauvaise piste celui qui s'intéresse aux livres blancs ou verts québécois.

INDEX

Actions (Des) culturelles pour aujourd'hui. Programme d'action du ministère des Affaires culturelles : 31

Affaires municipales : 11

Affaires sociales : 10, 14, 16, 27

Agriculture : 9

Aménager l'avenir. Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire : 32

Aménagement : 32

Année (L') internationale de l'Enfant au Québec: et après? : 38

Association québécoise des professeurs de français : 36

Assurance-automobile : 15

Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles : 29

Avenir (L') de l'école québécoise. Le livre blanc de Camille Laurin: des problèmes mal posés, des solutions irréalistes. Rapport soumis au groupe parlementaires libéral : 39

Bâtir le Québec: énoncé de politique économique : 28

Centrale de l'enseignement du Québec : 35

Centres-villes : 33

Choix (Le) des régions. Document de consultation sur le développement des régions : 31

Cinéma : 37

Citoyen (Un), un vote: livre vert sur la réforme du mode de scrutin : 20

Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec : 35

Collèges (Les) du Québec: nouvelle étape : 19

Comité ministériel permanent du développement social : 22

Comité ouvrier de Bécancour : 37

Communautés culturelles : 29

Communications : 11, 27

Conseil exécutif : 21

Conseil du statut de la femme : 37

Conseil supérieur du livre : 35

Constitution : 21, 38

Consultation (La) populaire au Québec : 16

Culture : 9, 14-15, 19, 29, 31

Développement (Le) de l'équipement scolaire régional : 8

Développement économique : 28

École polytechnique de Montréal : 36

École (L') québécoise: énoncé de politique et plan d'action : 27

École (L'). Une école communautaire et responsable : 29

Économie : 12

Éducation : 8, 10, 17, 19, 27, 29, 33, 39

Élaboration (L') d'une politique de revenus agricoles : 9

Énergie : 13, 18-19

Énergie (L') au Québec : 18

Enseignement (L') primaire et secondaire au Québec: livre vert : 17

Exposé sur la politique forestière : 13

Famille : 22

Fédération des femmes du Québec : 37

Femmes : 37-38

Finances publiques : 9, 37

Fiscalité : 23

Forêts : 13

Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports : 17, 21

8285 autobus d'écoliers au service des Québécois. Livre blanc sur la réforme du système de transport des écoliers au Québec : 21

Juste (La) part des créateurs : 29

Justice : 12, 13, 14

Justice (La) au-delà du 50e parallèle : 13

Justice (La) contemporaine : 14

Langue : 15

Livre (édition) : 35

Livre blanc : 36

Livre (Le) blanc : 9

Livre blanc. Propositions de politique à l'égard des personnes handicapées : 16

Livre blanc sur l'adoption : 14

Livre blanc sur l'affaire Hachette : 35

Livre blanc sur la fiscalité des particuliers : 23

Livre blanc sur le contrôle de l'exercice de la médecine en milieu hospitalier : 35

Livre blanc sur les programmes d'études et d'enseignement à l'École polytechnique de Montréal : 36

Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires : 18

Livre blanc sur l'orientation du développement de l'Estrie : 35

Livre (Le) en blanc des Éditions Saint-Yves : 36

Livre noir de la F.F.Q. sur la condition féminine /.../ : 37

Livre (Le) noir. De l'impossibilité (presque totale) d'enseigner le français au Québec : 36

Livre noir sur la formation professionnelle (?) : 37

Livre (Le) rouge de la condition féminine : 38

Livre (Le) vert sur la participation à la planification et aux prises de décisions par l'animation sociale : 35

Livre vert sur la situation au Québec des travailleurs et travailleuses au pourboire : 22

Locataires : 18

Logement : 23

Loisirs : 17, 21

Ministère des Affaires culturelles : 9, 14, 31

Ministère des Affaires municipales : 11, 18

Ministère des Affaires sociales : 14, 16, 27

Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation : 9

Ministre délégué à l'Aménagement : 31

Ministère des Communications : 11, 27, 37

Ministère du Conseil exécutif : 21

Ministère des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières : 15

Ministère de l'Éducation : 8, 10, 17, 19, 26, 27, 29

Ministère de l'Énergie : 18, 19

Ministère d'État au Développement culturel : 15, 19, 20, 28

Ministère d'État au Développement culturel et scientifique : 29

Ministère d'État au Développement économique : 28

Ministère d'État au Développement social : 20

Ministère d'État à la Réforme parlementaire : 16, 20

Ministère de la Famille et du Bien-être : 10

Ministère des Finances : 9, 23

Ministère de la Fonction publique : 26

Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur : 23

Ministère de la Justice : 12, 13, 14

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche : 32

Ministère du Revenu : 22

Ministère des Richesses naturelles : 13

Ministère de la Santé : 10

Ministère des Terres et Forêts : 13

Ministère des Transports : 21, 30

Ministère du Travail : 12

Nouvelle (Une) fédération canadienne : 38

Nouvelle (La) entente Québec - Canada : 21

Nouvelles (De) avenues pour le taxi : 30

Objectifs (Les) d'une politique québécoise de l'énergie : 13

Office de planification et de développement du Québec : 35

On a un monde à récréer: livre blanc sur le loisir au Québec : 21

Orientation pour une politique de l'enfance inadaptée : 10

Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales au Québec : 10

Parti libéral du Québec : 38, 39

Périnatalité (La): une politique du ministère des Affaires sociales : 27

Police (La) et la sécurité des citoyens : 12

Politique de revitalisation des centres-villes : 33

Politique (La) québécoise de développement culturel : 19

Politique (La) québécoise de la langue française : 15

Politique (La) québécoise de l'énergie: assurer l'avenir : 19

Pour les familles québécoises. Livre vert : 22

Pour les Québécoises: Égalité ou indépendance : 37

Pour l'évolution de la politique culturelle: document de travail : 14

Pour une politique de rémunération: principes et règles de rémunération pour les salariés du secteur public : 26

Pour une politique québécoise de la recherche scientifique : 20

Pour une politique québécoise de main-d'oeuvre : 12

Pour une politique québécoise des communications: document de travail : 11

Pour une réforme de l'Assurance automobile : 15

Pourboire : 22

Premier plan: livre blanc sur l'action politique : 35

Prendre notre temps, livre vert sur le loisir au Québec : 17

Principes (Les) de la politique scientifique du Québec : 26

Programme électoral : 39

Projet (Un) collectif : 28

Projet (Un) d'éducation permanente. Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes : 33

Proposition de réforme des structures municipales : 11

Québec (Le), maître d'oeuvre de la politique des communications sur son territoire : 27

Recherche scientifique : 20, 26, 28

Référendum : 16

Régime (Le) des rentes du Québec : 9

Régionalisation scolaire au Québec : 10

Régions : 10, 31

Réseau d'action et d'information pour les femmes : 38

Ryan, Claude : 39

Santé et sécurité au travail : 20

Se loger au Québec: Une analyse de la réalité, un appel à l'imagination : 23

Scrutin : 20

Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation : 32, 33

Secrétariat québécois de l'Année internationale de l'enfant : 38

Société (La) libérale de demain : 39

Sport : 32

Syndicalisme : 26

Taxi : 30

Temps (Le) de l'excellence: un défi québécois. La politique québécoise de développement de l'excellence sportive : 32

Transport scolaire : 21

Travail : 20, 26

Urbanisme : 33

Vers une politique du cinéma au Québec : 37

Vers un nouveau mode de fonctionnement du système d'enseignement élémentaire et secondaire au Québec : 27